Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2015–2016

31 322 Kinderopvang

Nr. 304

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 juni 2016

Met deze brief informeer ik u over de voortgang van de kabinetsplannen voor de beoogde nieuwe financieringssystematiek in de kinderopvang en reageer ik op het bijgevoegde advies van het Bureau ICT-toetsing (BIT)[1] hierover.

Het beoogde systeem is, zoals u weet, gebaseerd op twee pijlers: (1) de rijksoverheid bekostigt kinderopvangorganisaties rechtstreeks en (2) ouders betalen een eigen bijdrage waarvan de hoogte afhangt van hun vastgestelde inkomen. Het beoogde systeem komt in de plaats van de huidige kinderopvangtoeslag. Ik heb uw Kamer op 23 november 2015 over de voortgang geïnformeerd[2] en ook tijdens het Algemeen Overleg Kinderopvang van 9 maart van dit jaar hebben we over dit onderwerp gesproken.

Het BIT-advies dat ik heb ontvangen past binnen het bredere palet aan adviezen en toetsen die ik heb uitgevraagd en de internetconsultatie op het conceptwetsvoorstel die eerder dit jaar heeft plaatsgevonden. Hier kom ik in het vervolg van deze brief op terug. Het BIT heb ik specifiek gevraagd om te toetsen op de brede ICT-aspecten van het traject. Het BIT doet drie aanbevelingen:
- Onderzoek alternatieve oplossingen.
- Stuur stevig op mijlpalen en kies voor alle onderdelen bewezen technologie.
- Start de afbouw bij de Belastingdienst pas als de dienstverlening bij DUO goed werkt.

Het BIT-advies houdt een spiegel voor. Ik neem het graag ter harte bij de verdere uitwerking van de plannen voor een nieuwe financieringssystematiek. Wel wil ik opmerken dat ik niet alle conclusies en aanbevelingen

[1] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl
[2] Kamerstuk 31 322, nr. 285.

kst-31322-304
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2016

deel, omdat het niet overal in voldoende mate helder is op basis van welke inzichten en overwegingen het BIT tot zijn conclusies en aanbevelingen is gekomen. In deze brief ga ik in op het advies van het BIT, en maak ik, mede namens de Minister van OCW, van de gelegenheid gebruik u in meer algemene zin te informeren over de voortgang van het traject. Ik ga achtereenvolgens in op de volgende onderwerpen:

- Zorgvuldigheid boven snelheid: pas op de plaats;
- Risicobeheersing in de transitiefase;
- Alternatieve oplossingen: een afweging tussen baten, kosten en risico's;
- Het vervolgproces.

Zorgvuldigheid boven snelheid: pas op de plaats

Gevolgde reviewaanpak

Ik hecht in het gehele transitietraject naar de beoogde financieringssystematiek waarde aan een gedegen reviewaanpak[3]. Een dergelijke aanpak helpt naar mijn mening om bij belangrijke mijlpalen in het traject op onafhankelijke wijze te kunnen vaststellen of:

- De gekozen aanpak de meeste kans op succes biedt;
- De uitvoeringsorganisaties tijdig gereed zijn voor afbouw, uitvoering en invoering. Dit betreft primair DUO en de Belastingdienst;
- De ketenpartners voldoende zijn voorbereid. Denk hierbij aan de ouders en kinderopvangorganisaties die met de beoogde systematiek gaan werken, maar ook aan gegevenstoeleveranciers zoals het UWV en partners in de toezicht- en strafrechtketen.

De reviews vinden vanzelfsprekend plaats naast de gebruikelijke toetsen die bij ieder wetstraject worden uitgevoerd. Zoals de toetsen op de kwaliteit van de wetgeving en bestendigheid van het wetsvoorstel in het kader van de bescherming van persoonsgegevens. De reviewaanpak is zo gekozen dat mogelijke risico's vroegtijdig kunnen worden gesignaleerd en gemitigeerd en om te leren van de aandachtspunten uit andere grote stelselwijzigingen. Ik voel mij in deze aanpak gesterkt door de Algemene Rekenkamer, die recent concludeerde dat er «lering is getrokken uit andere transitietrajecten en dat er vroegtijdig aandacht is voor de uitvoerbaarheid in het nieuwe stelsel, de haalbaarheid van invoering in een keer en een governancestructuur om de uitvoering van het transitieproces te sturen, te beheersen en over te laten verantwoorden»[4].

Een groot deel van de adviezen en toetsen heb ik inmiddels ontvangen, waaronder die van het BIT. Ook heeft toetsing plaatsgevonden op de geraamde uitvoeringskosten en op de inrichting van de toezichtketen. Een groot aantal organisaties en personen heeft gereageerd op het conceptwetsvoorstel via de uitgezette internetconsultatie.

Er zijn in de reacties op de internetconsultatie en in de toetsen onder meer vragen gesteld over nut en noodzaak van de wijziging van de financieringssystematiek, over de rolverdeling in het debiteurenbeheer richting ouders en over de precieze verantwoordelijkheidsverdeling tussen kinderopvangorganisaties, DUO en ouders. De verschillende geluiden uit de consultatie en toetsen roepen een divers beeld op van prioriteiten en aandachtspunten, die vragen om een zorgvuldige analyse en afweging.

---

[3] Zie tevens de beschrijving in voortgangsbrief van 23 november 2015 (Kamerstuk 31 322, nr. 285).

[4] Resultaten verantwoordingsonderzoek 2015 bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Algemene Rekenkamer.

Pas op de plaats en heroriëntatie

Ik heb eerder aan uw Kamer aangegeven dat in dit traject zorgvuldigheid boven snelheid gaat, gelet op de impact van een stelselverandering voor ouders en kinderopvangorganisaties en de risico's die zich daarin kunnen voordoen. Tevens vind ik het belangrijk om een goede weging te maken van de uitkomsten van de internetconsultatie, het BIT-advies en de overige toetsen. Ik heb daarom recent besloten om een pas op de plaats te maken en meer tijd uit te trekken voor deze weging.

Mede tegen deze achtergrond houd ik de probleemstelling en doelstellingen van het traject opnieuw tegen het licht, herweeg ik de alternatieven voor het bereiken van de doelstellingen en beoordeel ik of directe financiering nog steeds de beste oplossing is. De uitkomsten van deze zogenoemde heroriëntatie zal ik na het zomerreces met uw Kamer delen, alvorens (verdere) stappen te zetten. De informatie over het programma zal ik dan ook op het Rijks ICT-dashboard publiceren.

Deze pas op de plaats geeft ook ruimte om over genoemde elementen het gesprek met ouder- en kinderopvangorganisaties goed te voeren. Dat is belangrijk om te komen tot een stelsel dat ouders ontlast en hen meer zekerheid biedt, goed uitvoerbaar is en tegelijkertijd past in de bedrijfsvoering van kinderopvangorganisaties.

Pas op de plaats heeft gevolgen voor de planning

Het wetsvoorstel voor de nieuwe financieringssystematiek zal als gevolg van deze pas op de plaats niet zoals gepland medio 2016 naar uw Kamer worden gestuurd. Dit heeft tot gevolg dat de eerder aan uw Kamer gecommuniceerde invoeringsdatum van 1 januari 2018 niet meer haalbaar is. De (geleidelijke) invoering van directe financiering vindt, vanwege de voorbereidingstijd die DUO, Belastingdienst en de andere ketenpartners nodig hebben, in ieder geval niet plaats voor 1 januari 2019, ervan uitgaande dat directe financiering als beste oplossing uit de heroriëntatie komt.

Dit uitstel komt tegemoet aan een belangrijke bevinding van onder andere het BIT dat de tijd voor afronding van alle noodzakelijke activiteiten voor de inwerkingtreding van directe financiering krap is. Uitstel geeft, mits deze extra tijd effectief kan worden besteed, meer bewegingsruimte voor de implementatie en transitie. Vanzelfsprekend neem ik daarbij ook de aanbeveling van het BIT ter harte om stevig op mijlpalen te sturen.

Risicobeheersing in de transitiefase

Hieronder ga ik in op een aantal aspecten betreffende risicobeheersing tijdens de transitie naar een nieuwe financieringssystematiek, in reactie op de opmerkingen die het BIT hierover heeft gemaakt. Ik benadruk dat de in deze paragraaf beschreven overwegingen uitgaan van de situatie dat directe financiering nog steeds als beste oplossing uit de huidige heroriëntatie volgt.

Uitgaan van bewezen technologie, maar ook open staan voor vernieuwing

Ik sluit me aan bij het advies van het BIT om uit te gaan van bewezen technologie bij een nieuwe financieringssystematiek. Hergebruik van ICT-bouwstenen binnen de uitvoeringsorganisatie heeft daarbij de voorkeur. Tegelijkertijd kan het ook waardevol zijn om ruimte te bieden aan vernieuwing, mits dat op een beheersbare manier kan worden gerealiseerd en de risico's op verstoring van processen worden gemini-

maliseerd. Een keuze voor andere technologie kan bijvoorbeeld later voor meer flexibiliteit in het uitvoeringsproces zorgen.

In het kader van risicobeheersing wordt op dit moment een onderzoek uitgevoerd naar de mate van flexibiliteit van regelsystemen (zogeheten *business rule engines*) en de inpasbaarheid daarvan binnen het totale ICT-landschap van DUO. Het onderzoek, waarin ook een testomgeving wordt gecreëerd, kost geen extra doorlooptijd. Juist dit traject moet aantonen of een dergelijk systeem goed integreert met de geïdentificeerde herbruikbare ICT-bouwstenen, de werkwijze van DUO en inpassing in het ICT-landschap van DUO op een verantwoorde wijze kan plaatsvinden. Tegelijkertijd wordt gewerkt aan een alternatief waarbij gebruik wordt gemaakt van binnen DUO reeds aanwezige technologie. Vervolgens kan een op feiten gebaseerd besluit worden genomen over welke optie de voorkeur verdient.

Integrale ketentesten

Het BIT wijst er in zijn advies terecht op dat de uitvoeringsketen «beproefd» moet zijn, voorafgaand aan het moment dat een definitieve «go» wordt gegeven op de inwerkingtreding van directe financiering. Dat is een van de belangrijke lessen die getrokken kan worden uit eerdere transitietrajecten. Ik verwijs hierbij ook naar de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer om bij cruciale faseovergangen «vooraf de uitvoerbaarheid te toetsen op aandachtspunten betreffende tijdig goed werkende ICT en de praktische uitvoerbaarheid voor kinderopvangorganisaties en gastouderbureaus»[5]. Ik neem deze aanbevelingen graag ter harte. In de transitiefase werk ik intensief samen met de ketenpartners en zijn uitgebreide ketentests gepland, zodat bij cruciale faseovergangen voldoende zekerheid is over een goede werking van het systeem.

Afbouw kinderopvangtoeslag bij de Belastingdienst

De aanbeveling van het BIT om de afbouw bij de Belastingdienst pas te starten als DUO de dienstverlening volledig operationeel heeft, lijkt vanuit het perspectief van het terugdringen van risico's aantrekkelijk. Letterlijk genomen zou het opvolgen van deze aanbeveling echter betekenen dat pas zes kwartalen na constatering dat bij DUO de dienstverlening volledig operationeel is, de nieuwe financiering feitelijk in werking kan treden. Dat is namelijk de tijd die nodig is voor een zorgvuldige afbouw van de huidige kinderopvangtoeslag bij de Belastingdienst. In de tussenliggende tijd zal DUO al in vergaande mate operationeel zijn, zonder dat de daadwerkelijke inwerkingtreding kan plaatsvinden.

Natuurlijk zet ik pas vervolgstappen in de transitie nadat het parlement heeft ingestemd en zodra ik voldoende zekerheid heb dat DUO er klaar voor is. Een «wachttijd» van zes kwartalen vind ik echter weinig aantrekkelijk, mede vanwege de dubbele kosten die dat met zich meebrengt. Daarom onderzoek ik momenteel samen met DUO en Belastingdienst op welke wijze de risico's van een grootschalige transitie verder kunnen worden gereduceerd en beheerst en tegelijkertijd de afbouwtermijn van zes kwartalen zinvol kan worden gebruikt. De optie van een geleidelijke invoering is hier onderdeel van.

---

[5] Resultaten verantwoordingsonderzoek 2015 bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Algemene Rekenkamer.

Alternatieve oplossingen: een afweging tussen baten, kosten en risico's

In de afgelopen periode heb ik uw Kamer op meerdere momenten geïnformeerd over de beoogde baten van een stelselwijziging, de mogelijke risico's van een dergelijk traject en de wijze waarop het kabinet daarmee omgaat. Naar aanleiding van de hierboven genoemde heroriëntatie zal het kabinet een keuze maken hoe verder te gaan met dit traject. Over deze keuze en de daarbij gemaakte afweging wordt uw Kamer uiteraard geïnformeerd, zodat uw Kamer een goed oordeel kan vellen over nut en noodzaak.

In het BIT-advies wordt betwijfeld of de voorgestelde stelselwijziging voldoende winst oplevert. Het gaat immers om een grote stelselwijziging met inherent daaraan verbonden risico's. De te verwachten baten moeten opwegen tegen de kosten en risico's. Alles bij het oude laten omdat er risico's zijn, kan echter schadelijk zijn op de langere termijn, en is daarmee in zichzelf ook niet zonder risico's.

Er zijn alternatieve oplossingen, ook door het BIT aangedragen, die wellicht minder risicovol zijn, maar soms ook een minder grote bijdrage leveren aan het oplossen van knelpunten in het huidige stelsel. De aangedragen alternatieve oplossingen worden, samen met andere alternatieven, meegenomen in de heroriëntatie en de afwegingen die daarin aan de orde zijn.

Onderstaand zal ik – zonder vooruit te willen lopen op de uitkomsten van de heroriëntatie – ingaan op enkele van de alternatieven die het BIT voorstelt. Eerst vat ik nog eens de problematiek in het huidige stelsel samen die ten grondslag ligt aan de wens voor een nieuwe financieringssystematiek. Deze is namelijk breder dan uit de analyse van het BIT blijkt.

Knelpunten in het huidige stelsel van kinderopvangtoeslag

De problematiek van de kinderopvangtoeslag in combinatie met de politieke wens om tot een vereenvoudiging van het toeslagenstelsel te komen, heeft ten grondslag gelegen aan het in 2014 genomen kabinetsbesluit om een vorm van directe financiering nader te onderzoeken[6]. De problematiek in het huidige stelsel is geconcentreerd bij de ouders en de uitvoering (Belastingdienst). Kinderopvangorganisaties hebben ten aanzien van de uitvoering van de kinderopvangtoeslag slechts beperkte verplichtingen. Dit maakt de verantwoordelijkheidsverdeling in de uitvoering onevenwichtig.

Aan de kern van de problematiek van ouders ligt enerzijds de voorschotsystematiek en de daaruit voortvloeiende nabetalingen en terugvorderingen ten grondslag, en anderzijds de complexe regelgeving waardoor het voor een beperkte groep ouders niet duidelijk is of er sprake is van een recht op kinderopvangtoeslag en/of de hoogte daarvan. Indien er achteraf geen recht blijkt te zijn, kunnen terugvorderingen oplopen tot meer dan tienduizend euro.

De verantwoordelijkheid voor een juiste aanvraag van de toeslag en het tijdig doorgeven van wijzigingen ligt geheel bij de ouders. Dit geldt ook voor de financiële verantwoordelijkheid. De complexiteit van het stelsel richt zich vooral op het partnerbegrip, betaling van de eigen bijdrage en het feit dat de jaarlijkse voorschotsystematiek vergissingen of fouten vaak

[6] Kamerstuk 32 140, nr. 5.

pas achteraf aan het licht brengt. De rekening kan dan inmiddels voor ouders flink zijn opgelopen.

De voorschotsystematiek en complexe regelgeving liggen ook ten grondslag aan de problemen bij de uitvoering door de Belastingdienst. De kinderopvangtoeslag is in verhouding tot de andere toeslagen qua uitvoering de duurste toeslagregeling en roept in verhouding de meeste bezwaarschriften op.

Vanwege de vele terugvorderingen en de hoogte hiervan wordt jaarlijks ook een deel van de openstaande posten buiten invordering gesteld. Dit gaat om substantiële bedragen, in 2013 bijvoorbeeld om 45 miljoen euro.

Bedacht dient te worden dat een groot deel van de ouders geen problemen ervaart met de kinderopvangtoeslag en de onzekerheid over de hoogte van de definitieve toeslag accepteert. De problematiek concentreert zich dan ook bij een in verhouding kleine groep ouders die te maken krijgt met relatief grote problemen.

Alternatieve oplossingen door het BIT voorgesteld

Ik ga hier kort in op drie alternatieven die het BIT heeft genoemd in zijn advies om het stelsel eenvoudiger te maken en meer zekerheid te bieden aan ouders. Hiermee laat ik zien voor welke afwegingen het kabinet staat bij de heroriëntatie en de besluitvorming over een nieuwe financieringsystematiek. Bij een dergelijk besluit is namelijk altijd een complexe afweging aan de orde tussen de baten (in hoeverre worden problemen opgelost?), de kosten en de risico's waarmee een oplossing gepaard gaat. De haalbaarheid van alternatieven wordt daarbij mede beoordeeld in de grotere context van de dienstverlening van het Rijk aan de burger.

Gebruik vastgesteld inkomen («t-2») binnen de kinderopvangtoeslag

Ten eerste stelt het BIT dat gebruik van het vastgesteld inkomen («t-2») ook kan worden gerealiseerd in het huidige stelsel bij de Belastingdienst. Het BIT heeft deze stelling in zijn advies niet onderbouwd. Hoewel het gebruik van het vastgesteld inkomen in de kinderopvangtoeslag ouders meer zekerheid biedt, zitten er diverse haken en ogen aan het gebruik van «t-2» binnen de huidige toeslagsystematiek. Denk aan het werken met verschillende inkomensbegrippen en verschillende systemen voor de verschillende toeslagen. In de heroriëntatie wordt nader bezien welke mogelijkheden en onmogelijkheden verbonden zijn aan het gebruik van «t-2» binnen het huidige stelsel, en in hoeverre gesignaleerde knelpunten daarmee worden opgelost.

Ondersteun ouders beter bij de schatting van hun inkomen

Een tweede alternatieve oplossing van het BIT is een betere ondersteuning van ouders bij schatting van het actuele inkomen in het huidige stelsel. Betere inkomensschattingen dragen inderdaad bij aan meer zekerheid voor ouders, maar gaan alsnog uit van het actuele in plaats van het vastgestelde inkomen. Het actuele inkomen is per definitie onzeker en dynamisch. In de heroriëntatie zal ik bezien welk deel van de problematiek hiermee kan worden opgelost.

Maak de kinderopvangtoeslag direct over aan kinderopvangorganisaties

Ten derde stelt het BIT als alternatief voor om de bestaande regeling, waarbij de kinderopvangtoeslag van ouders die dit wensen direct naar de kinderopvangorganisatie wordt overgemaakt, uit te bouwen. Dit alter-

natief, dat eerder ook door de Brancheorganisatie Kinderopvang is voorgesteld, brengt echter privacy-issues met zich mee. De bestaande regeling wordt slechts zeer beperkt gebruikt[7] en een systeem dat dit automatisch en voor iedereen doet, kan op sterke weerstand van de zijde van de oudergeleding rekenen. Dit komt doordat de kinderopvangorganisatie, wanneer deze de toeslag namens de ouder ontvangt, indirect inzicht heeft in de inkomenspositie van deze ouder. Dit zou, als dit verplicht wordt gesteld, een inbreuk op de privacy van ouders betekenen. Tegelijkertijd blijven ouders verantwoordelijk voor de toeslag, ook als zij de toeslag niet meer direct ontvangen. De onzekerheid voor ouders blijft dus in stand. Om deze redenen neem ik deze alternatieve oplossing niet mee in de heroriëntatie.

Slot: vervolgproces

Met deze brief heb ik u geïnformeerd over de voortgang van het traject om te komen tot een nieuwe financieringssystematiek en heb ik tevens mijn reactie gegeven op het BIT-advies dat ik heb ontvangen.

Ik heb geschetst dat ik het belangrijk vind om een goede weging te maken van de uitkomsten van de internetconsultatie, het BIT-advies en de overige toetsen en daarom meer tijd uit te trekken voor deze weging en het gesprek daarover met oudervertegenwoordigers en kinderopvangorganisaties. Ook heb ik geschetst dat ik tijdens deze pas op de plaats een heroriëntatie uitvoer, waarbij knelpunten in het huidige stelsel nogmaals tegen het licht worden gehouden en opnieuw beoordeeld wordt of directe financiering nog steeds de beste oplossing is. Ik ben ervan overtuigd dat deze stappen de zorgvuldigheid van het proces ten goede komen en tot een afgewogen voorstel leiden. Na het zomerreces zal ik uw Kamer nader informeren over de uitkomsten van dit traject.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
L.F. Asscher

[7] Op dit moment maakt slechts ca. 5% van de huishoudens gebruik van deze regeling.